

# DE KABINETSFORMATIE ALS STAATSRECHTELIJK PROBLEEM

**De formatie van, naar wat naar alle waarschijnlijkheid het kabinet Balkenende-IV gaat heten is bijna voltooid. Het spannende proces van onderhandelen, compromissen sluiten en zoveel mogelijk politiek gewin genereren is dan, als alles goed blijft gaan weer voor vier jaar achter de rug. Ditmaal vond een groot deel van de formatie achter gesloten deuren, en zelfs op onbekende locaties, plaats. Hoewel deze geheimhouding het proces wellicht ten goede komt is het geen voorgeschreven regel. Überhaupt zegt de grondwet niets over de kabinetsformatie als zodanig, zodat de formatie vooral op ongeschreven regels wordt bepaald. Mr. P.J. Oud, één van de oprichters van de VVD, schreef in 1964 in *Liberaal Reveil* onderstaand artikel over de kabinetsformatie als staatsrechtelijk probleem.**

Mr. P.J. Oud

Het gaat in dit artikel over vragen van staatsrecht, niet van staatkunde, al is de grens tussen deze niet met nauwkeurigheid van de landmeter te trekken. Voorop stel ik daarbij, dat het staatsrecht niet bestaat uit geschreven regels alleen. Er is daarnaast een sterk ontwikkeld gewoonrecht, dat zich doorlopend vormt en ver- vormt in de praktijk van het staatkundig leven.

Voor de kabinetsformatie geldt wel in zeer sterke mate, dat zij beheerst wordt door regels van ongeschreven recht. Als alleen recht zou zijn, wat in de Grondwet staat, zou men over de staatsrechtelijke kanten van het vraagstuk gauw zijn uitgepraat. Men vindt toch in de Grondwet over het kabinet geen woord. Ook van de raad van ministers spreekt zij niet. Zij kent alleen ministers en bepaalt, dat deze door de Koning worden benoemd. Zo kan men het gedurende nagenoeg anderhalve eeuw in de Grondwet lezen.

## MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID IN KIEM

Vóór 1848 benoemt de Koning de ministers niet als collectiviteit doch individueel. Het is niet de vraag of zij elkander, het is de vraag of zij de Koning passen. Niet hun eigen politiek, maar die van de Koning hebben zij te voeren. Over hun verantwoordelijkheid heeft de Grondwet tot 1840 geheel gezwegen. In dat jaar is Willem I er met moeite toe te bewegen geweest toe te stemmen, dat de Grondwet de ministers verantwoordelijk zal stellen voor hun medewerking aan besluiten des Konings, die in strijd zijn met de wet. Die verantwoordelijkheid zal alleen de minister, die zo'n besluit heeft medeondertekend, kunnen treffen. Zij is dus individueel, niet collectief. Van collectieve verantwoordelijkheid zal eerst sprake kunnen zijn, als het niet langer de Koning is, die het beleid bepaalt, doch die taak aan de gezamenlijke ministers moet worden overgelaten.

## NAAR DE KABINETSREGERING

Die weg gaat ons land in 1848 betreden. Geleidelijk gaat zich de kabinetsregering ontwikkelen. Zij vereist dat de ministers eenstemmig zijn ten aanzien van de hoofdlijnen van het te voeren beleid. Dit brengt met zich een collectieve, derhalve een hoofdelijke verantwoordelijkheid voor het algemeen beleid, al blijft er daarnaast plaats voor een individuele verantwoordelijkheid in zaken, die de algemene regeringsbeginselen niet raken.

Wettelijk zijn de gevolgen van de ministeriële verantwoordelijkheid- held slechts geregeld, voorzover handelingen of verzuimen van een minister hem in aanraking kunnen brengen met de strafrechter. De voorschriften daaromtrent zijn nog nimmer toegepast. De strafrechtelijke verantwoordelijkheid heeft dan ook geen betekenis. Alles draait om de staatkundige verantwoordelijkheid tegenover de Staten-Generaal. Over de gevolgen van die verantwoordelijkheid staat noch in de Grondwet noch in enige andere wet iets te lezen

## VERTROUWEN ALS BASIS VAN HET KABINET

Hier komen wij nu geheel op het terrein van het gewoonrecht. Dit heeft zich in zodanige zin ontwikkeld, dat geen minister of kabinet aan het bewind kan blijven, als aan die minister of dat kabinet door de volksvertegenwoordiging het vertrouwen wordt opgezegd. uitzondering daarop is alleen mogelijk, als de Koning op voordracht van het kabinet tot Kamerontbinding besluit. Dan zal kunnen worden afgewacht of de nieuwe Kamer het oordeel van haar voorgangster zal blijken te delen.

Een votum van wantrouwen kan zowel uitgebracht worden tegen een individueel minister als tegen een kabinet. Het kan evenzeer vallen in de Tweede als in de Eerste Kamer. Ik houd mij in dit artikel uitsluitend bezig met de vertrouwensvraag ten opzichte van het kabinet in zijn geheel en met zijn verhouding tegenover de Tweede Kamer. Met het oog op de kabinetsformatie komt het toch op de verhouding tot de Tweede Kamer aan.

## GEEN GOEDKEURING, WEL AFKEURING

Het bezit van het vertrouwen der Kamer is dus een essentieel vereiste voor een kabinet. Ons constitutioneel gewoonterecht gaat er echter van uit, dat een kabinet geacht wordt dit vertrouwen te bezitten, zolang het niet is opgezegd. Het positieve vertrouwensvotum is aan ons staatsrecht vreemd. De Kamer behoeft de kabinetsformatie niet goed te keuren. Zij kan haar wel afkeuren. Dit laatste is bij ons maar eenmaal voorgekomen. Het vierde kabinet-Colijn, in 1939 gevormd, is aan het einde van het debat over de regeringsverklaring, waarmede het zich in de Tweede Kamer had aangediend, door het aannemen van een motie van afkeuring naar huis gezonden. Er is toen wel betoogd, dat het optreden van de Kamer inconstitutioneel was. De Koning zou vrij zijn in de keuze van zijn ministers en de Kamer zou niet het recht hebben deze te kritiseren. Deze stelling was onhoudbaar. Ongetwijfeld is de Koning vrij in zijn keuze, doch zij, die zich die keuze laten welgevallen, zijn daarvoor tegenover de volksvertegenwoordiging verantwoordelijk. Natuurlijk kan men de vraag opwerpen of het van wijs beleid getuigt een kabinet zonder zijn daden af te wachten aanstonds ten val te brengen. Dit is echter een vraag van staatkunde, niet van staatsrecht.

## EEN PARALLEL MET ENGELAND...

Staatsrechtelijk is ons systeem aan het Engelse gelijk. Ook in Engeland behoeft een formatie geen bekrachtiging van het Lagerhuis, maar treedt het kabinet - behoudens de mogelijkheid van een beroep op de kiezers door ontbinding van het Huis - af, als het met een votum van wantrouwen wordt bejegend. Ik kom op de Engelse praktijk nog terug.

## ...MAAR GEEN DUITSLAND

Gans anders is het stelsel van de Duitse bondsrepubliek. De man, die daar het kabinet vormt, is de Bondskanselier. Eerst nadat de Bondsresident de kanselier benoemd heeft, draagt deze hem de bondsministers ter benoeming voor. De Bondsresident heeft echter allerminst de vrije hand bij de benoeming van de kanselier. Hij moet zijn kandidaat voor het ambt aan de Bondsdag voordragen. Deze beslist bij absolute meerderheid van stemmen of de voorgedragene wordt aanvaard. Zo neen, dan kan hij met dezelfde meerderheid een andere kandidaat voordragen, die dan door de Bondsresident moet worden benoemd. Wordt de absolute meerderheid door niemand behaald, dan heeft de president de keuze tussen benoeming van de kandidaat, die de meeste stemmen heeft verkregen, en de ontbinding van de Bondsdag. Dit alles berust op de geschreven voorschriften van de Grondwet der Duitse Bondsrepubliek. Die Grondwet heeft zoveel mogelijk waarborgen willen scheppen, dat naar meerderheidsregeringen zal worden getracht.

Zowel in ons land als in Engeland zal men hetzelfde doel nastreven krachtens regels van ongeschreven recht, omdat een meerderheidsregering de beste waarborgen biedt, dat botsing met het parlement zal worden voorkomen. Dit wil echter niet zeggen, dat minderheidsregeringen inconstitutioneel zouden zijn. Zij zijn dan ook in beide landen wel voorgekomen en kunnen aan het bewind blijven, zolang aan het kabinet het vertrouwen niet wordt opgezegd. Is in de Duitse Bondsrepubliek eenmaal een kabinet opgetreden, dan geldt daar ook deze regel. Het bijzondere is er echter, dat een regering niet ten val kan worden gebracht door een enkel votum van wantrouwen. Zo'n votum moet er gepaard gaan met de aanwijzing bij absolute meerderheid van stemmen van een andere Bondskanselier. In de staatsrechtelijke literatuur pleegt men deze methode aan te duiden als die van het constructieve wantrouwensvotum.

## PRAKTIJKVERSCHILLEN NEDERLAND - ENGELAND

Vergelijken wij het Engelse stelsel met het onze, dan kunnen wij bij gelijkheid van uitgangspunt een zeer verschillende praktijk waarnemen. Dit is een gevolg van het verschil in partijverhoudingen, die weer beïnvloed worden door het verschil in kiesstelsel. Engeland zweert tot op de huidige dag bij het meerderheidsstelsel en heeft daardoor in de regel in feite een tweepartijensysteem. Meestal beschikt toch één partij over de volstreekte meerderheid der Lagerhuiszetels. Dit brengt met zich, dat de Engelse Koningin het bij kabinetsformaties heel wat gemakkelijker heeft dan haar Nederlandse zuster. Behoudt hij een verkiezing de regeringspartij haar meerderheid, dan blijft het kabinet, waarin steeds de leider der partij het Eerste-Ministerschap bekleedt, aan het bewind. Wordt zij door de oppositie bij de stembus verslagen, dan wordt de leider van die oppositie geroepen om een kabinet te vormen en hij is daarmee altijd binnen enkele dagen gereed.

Soms echter ligt het ook in Engeland zo eenvoudig niet. Het is nu en dan voorgekomen, dat geen der grootste twee partijen over de meerderheid der Lagerhuiszetels beschikt, zodat een derde partij op de wip zit. Wat moet de Koning dan doen? Coalitieregeringen zijn in Engeland niet populair. "Coalitions stink in the nostrils of our people" heeft de vroegere leider der Labour Party MacDonald eens geschreven in een voor de Koning bestemd advies. Zij komen dan ook slechts bij uitzondering voor en MacDonald heeft er zelf weinig plezier aan beleefd, toen hij zich in 1931 had geleend voor de vorming van een coalitiekabinet.

## EEN STUKJE ENGELSE HISTORIE

Belangwekkend is de loop van zaken na de verkiezing van 1923. De conservatieven, onder Baldwin aan het bewind, bleven wel de - grootste partij, doch verloren de absolute meerderheid. Op hen volgde de Labour Party; daarna kwamen de liberalen, destijds nog met een behoorlijk getal leden in het Lagerhuis vertegenwoordigd. Baldwin bood onmiddellijk het ontslag van het kabinet aan, maar de Koning ging daarmee niet akkoord. Hij achtte het meer correct de uitspraak van het Huis af te wachten. Toen deze ongunstig voor het kabinet uitviel, riep hij MacDonald, die optrad met een Labourkabinet als minderheidsregering. Binnen het jaar wordt dit kabinet door samengaan van de conservatieven en een deel der liberalen verslagen op een motie van wantrouwen. Hoewel onwillig stemt de Koning toe in een ontbinding van het Lagerhuis. De verkiezing bezorgt de conservatieven een absolute meerderheid en Baldwin keert terug.

Als in 1929 de zittingsduur van het Lagerhuis is verstreken, leveren de verkiezingen een soortgelijke uitkomst als in 1923. Er is weer geen absolute meerderheid voor een der partijen. Het verschil is alleen, dat ditmaal Labour de grootste partij is en de conservatieven op de tweede plaats komen. Anders dan vijf jaar geleden zijn de koning en Baldwin het er thans over eens, dat niet op een uitspraak van het Lagerhuis moet worden gewacht. Het kiezerskorps heeft het zittende kabinet veroordeeld en dit heeft te gaan. Wanneer het nieuw gekozen Huis bijeenkomt zit Labour op de regeringsbanken.

## EEN STUKJE NEDERLANDSE HISTORIE

Ook bij ons is er wat het aanvaarden van de kiezersuitspraak aangaat een geleidelijke ontwikkeling. Vóór 1887 gaat nimmer een kabinet weg op grond van de stembusuitslag. Niet bij de kiezers, doch bij de Kamer ligt de beslissing. Daartoe heeft ongetwijfeld bijgedragen, dat de Tweede Kamer destijds niet in haar geheel aftrad, doch om de twee jaren voor de helft werd vernieuwd. Na 1887 gaat het anders. Dan ziet men in de regel kabinetswisseling onmiddellijk na de stembusuitspraak, zodat de nieuwe Kamer aanstonds een nieuw kabinet voor zich krijgt. Eenmaal, in 1909, gaat het anders. De verkiezing van dat jaar bezorgt de rechterzijde een ongekeende meerderheid van 60 tegen 40. Het in 1908 tussentijds als minderheidsregering opgetreden rechtse kabinet-Heemskerk beschouwt dit als een zodanig blijk van vertrouwen, dat het meent zonder meer aan het bewind te mogen blijven.

Als zich in 1922 een soortgelijke situatie voordoet, schijnt het aan het bewind zijnde kabinet-Ruys de Beerenbrouck, eveneens een kabinet van rechtse signatuur, neiging te voelen dit voorbeeld te volgen. De Koningin roept dan, zonder dat nog van een ontslagaanvraag van het kabinet sprake is, de fractieleiders uit de Tweede Kamer in beraad. Eerst nadat deze hun adviezen hebben uitgebracht stelt het kabinet zijn portefeuille ter beschikking. Ruys krijgt dan een opdracht tot reconstructie van het kabinet, waarin hij na langdurig overleg met de rechtse fracties vermag te slagen. Men mag het sedert 1922 een regel van ongeschreven recht noemen, dat het zittend kabinet, als de Tweede Kamer is vernieuwd, zijn ontslag aanbiedt, onverschillig hoe de verkiezing uitgevallen is. Het zou thans als incorrect worden ervaren, als het dit zou nalaten.

## DE INVLOED DER EVENREDIGE VERTEGENWOORDIGING

Dat deze regel is ontstaan hangt stellig samen met de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Anders dan onder het vroegere meerderheidsstelsel, dat hen, die op verovering van het regeerkasteel uit waren, dwong tot electorale samenwerking, kondigen zich regeringscombinaties niet meer vóór de stembus aan. Het is daardoor allerm minst zeker, dat een bestaande combinatie, ook als zij bij de verkiezingen een ruime meerderheid behaald heeft, de samenwerking wenst voort te zetten. Onder deze omstandigheden is het voor de Koningin niet eenvoudig de weg te kiezen die zij moet inslaan. Gaat het nu bij het doen van die keuze alleen om een vraag van staatkundig beleid of zijn hier ook regels van ongeschreven recht in acht te nemen? Ik zou menen, dat het laatste het geval is. Ons constitutioneel bestel heeft zich ontwikkeld tot wat men het vertegenwoordigend stelsel noemt. Het doel van dit stelsel is te voorkomen, dat er verschil zal bestaan tussen de wensen van de meerderheid van het kiezerskorps en die van de regering. De wensen van het kiezerskorps zijn tot uitdrukking gekomen door de verkiezing. Het gaat er dus om zich er nauwkeurig rekenschap van te geven, wat de stembusuitslag leert. Deze lering moet getrokken worden enerzijds uit de wijze, waarop de kiezers het parlement hebben samengesteld, anderzijds uit die, waarop de politieke partijen zich tegenover elkander bij de stembusstrijd hebben opgesteld.

## KONING EN ONWILLIGE HONDEN

Het komt dus aan op een juiste interpretatie van de stembusuitslag en het baseren van een opdracht tot kabinetsformatie op die interpretatie. Dit is de constitutionele plicht van de Koning. Daarbij valt aanstonds in het oog te houden, dat de Koning voor een door hem verleende opdracht niet verantwoordelijk mag worden gesteld. Daartegen verzet zich het grondwettelijk beginsel der

koninklijke onschendbaarheid. Bovendien is het zeer wel mogelijk, dat de houding van politieke leiders het onmogelijk maakt de oplossing, die de Koning de beste zou achten, te verwezenlijken. Met onwillige honden kan ook een Koning geen hazen vangen.

#### OPDRACHT VOOR EEN LINKS KABINET

Ter illustratie van mijn betoog grijp ik een ogenblik terug naar de situatie in 1913. Wij leefden toen nog onder het oude kiesstelsel, dat een meerderheidsstelsel was. Drie groepen, ieder met eigen stembusprogram, trokken bij de stembus op. Het waren de rechtse coalitie, de vrijzinnige concentratie en de socialisten. Geen van deze drie behaalde de volstreekte meerderheid der Kamerzetels. Echter deed zich de omstandigheid voor, dat de hoofdpunten van het stembusprogram van de vrijzinnigen en van dat van de socialisten - algemeen kiesrecht en staatspensioen dezelfde waren en dat deze twee groepen tezamen de meerderheid van de Kamer uitmaakten. De Koningin ging er toen van uit, dat het duidelijk was, dat de kiezers zich voor algemeen kiesrecht en staatspensioen hadden uitgesproken. Zij meende daarom, dat op de verkiezingsuitslag het best zou passen een kabinet, gevormd uit de gehele linkerzijde. Zij verleende een opdracht om een dergelijk kabinet te formeren.

De opdracht kon niet worden uitgevoerd, omdat de socialisten niet bereid waren aan de regering deel te nemen. Zij waren het er wel mede eens, dat het te vormen kabinet de beide punten, waarvoor de kiezers zich zo duidelijk hadden uitgesproken, op zijn programma zou moeten zetten, doch zij gaven er de voorkeur aan, dat dit kabinet een vrijzinnig kabinet zou zijn, dat door hen zou worden gesteund. De Koningin heeft toen doen onderzoeken of de vrijzinnigen daartoe bereid waren. Nadat dit onderzoek een negatief resultaat had opgeleverd, werd opdracht gegeven tot de formatie van een extra-parlementair kabinet. Zijn extra-parlementair karakter kwam daarin tot uitdrukking, dat al zijn leden waren gezocht buiten de Staten-Generaal; Niettemin nam ook dit kabinet de verkiezingsuitslag tot grondslag van zijn beleid en plaatste algemeen kiesrecht en staatspensioen op zijn program. De formateur construeerde het zelfs zo, dat hij over het parlement heen gegrepen had naar de volkswil. Geheel juist was die formulering niet. Immers in de samenstelling van het parlement was de volkswil tot uitdrukking gekomen.

#### INGEWIKKELDER FORMATIEPROCES

Zo eenvoudig als in 1913 laat zich tegenwoordig de volkswil niet vaststellen. Dit heeft ertoe geleid, dat het formatieproces veel ingewikkelder is geworden. Dikwijls gaat aan de aanwijzing van een formateur die van een informateur vooraf. Louter informeren doet deze zelden. Het komt voor, dat hij de formatie beïnvloedt door het leveren van "bouwstenen". Soms ook treedt hij geheel op als ware hij formateur. Zo kan de uitkomst zijn, dat hij, die tenslotte het kabinet vormt, niet anders doet dan overnemen wat in feite door een ander verricht is;

#### WIE IS VOOR DE FORMATIE VERANTWOORDELIJK?

Dit alles behoort intussen meer tot de staatkunde dan tot het staatsrecht. Van staatsrechtelijke aard blijft echter de vraag, wie voor de gang van zaken gedurende de formatieperiode de verantwoordelijkheid dragen. Dat de Koning daartoe niet kan behoren, zeide ik reeds. Zijn onschendbaarheid is de grondslag van onze constitutionele monarchie. Complement van de onschendbaarheid is nu wel de ministeriële verantwoordelijkheid, maar dit voorschrift der Grondwet helpt ons hier niet voldoende. Zij, die gedurende de formatieperiode nog ministers zijn, zijn demissionair en hebben in hun ministeriële kwaliteit met de formatie geen bemoeienis. Bovendien kan het vraagstuk der verantwoordelijkheid in de Staten-Generaal eerst aan de orde worden gesteld, als het kabinet gevormd is. Dat de minister-president dan gehouden is rekenschap te geven van de redenen, waarom het kabinet is opgetreden is klaar. Hij kan zich ter rechtvaardiging van dat optreden ongetwijfeld beroepen op hetgeen aan de vorming van het kabinet is voorafgegaan, doch voor dat voorafgegane zal hij alleen verantwoordelijk kunnen worden gesteld, indien en voorzover hij daarbij een rol heeft gespeeld.

Moet hieruit nu worden afgeleid, dat de verantwoordelijkheid van anderen, die soms een belangrijke invloed op de gang van zaken hebben geoefend, in de Staten-Generaal buiten geding moet blijven? Het zou in een democratisch bestel onaanvaardbaar zijn en het is ook de praktijk niet. Met name ten aanzien van politieke leiders, die zitting in de Kamer hebben, wordt dikwijls danig kritiek geoefend. Soms zal de discussie zelfs voor het grootste deel om hun verantwoordelijkheid draaien. Er wordt ook van hen verwacht, dat zij rekenschap zullen geven van hun gedrag.

#### DE VERANTWOORDELIJKHEID DER AFWEZIGE (IN)FORMATEUR

Hoe staat het echter ten opzichte van hen, die als formateur of informateurwerkzaam zijn geweest zonder dat zij zitting hebben in de Kamer? Zeker mag de omstandigheid, dat zij zich in haar vergadering niet kunnen rechtvaardigen niet met zich brengen, dat kritiek op hun beleid als ongepast wordt afgewezen. De gulden regel, dat de openbare zaak in het openbaar moet worden

behandeld, laat dit niet toe. Natuurlijk blijft het te betreuren, dat de zaak bij hun afwezigheid niet altijd volledig uit de doeken zal kunnen komen, maar daarbij heeft men zich neder te leggen.

Dit brengt mij tot een laatste staatsrechtelijke opmerking. Uiteindelijk is de controle over de kabinetsformatie bij de Kamer. Zij kan het kabinet, als zij zijn optreden onjuist acht, naar huis zenden. Het kan zich echter ook voordoen, dat zij het eindresultaat alleszins aanvaardbaar acht en nochtans tegen hetgeen is voorafgegaan ernstige bezwaren heeft. Zij heeft dan zeker het recht dit gevoelen in een motie tot uitdrukking te brengen. Politieke consequenties zou zo'n uitspraak natuurlijk niet hebben. Zij zou het opgetreden kabinet niet deren. Zij zou echter invloed kunnen oefenen op de gang van zaken bij volgende formaties.